

第 4 章 イギリス(その二)

イギリス(その一)で既にみたように、障害者(雇用)法においては、20人以上の労働者を雇用する事業主に、全労働者数の3%以上の登録障害者を雇用することを義務づけているものの、その効果ははかばかしくなく、雇用率制度は実質的に機能していない状況にある。

雇用率制度が実質的に機能しない理由は、登録障害者が、法定雇用率を達成するために雇用すべき数を下回っていることである。具体的には、登録障害者は労働力全体の約1%を占めるのみであり、全事業主が3%の雇用率を達成することは、単純計算の上でも全く不可能な状況にある。登録資格のある障害者は現実にはもっと多いとみられているが、登録をしたがらない障害者が存在することから、登録障害者は大幅に減少してきている。登録したがらない理由としては、登録制度の存在を知らないだけでなく、障害者自身が、登録することは自分にはふさわしくない、必要性を感じていないと考えていることなどがあげられているが、最大の問題は、すでに雇用されている障害者の多くが、登録することにメリットがないと考えていることによる。また、必ずしも多くはないが、登録すると「異常者」として扱われると考える障害者もいることも指摘されている。

しかし、雇用率制度が機能しない原因として、制度そのものの矛盾点もまた指摘されなければならない。

このような現状から、イギリス政府においては、雇用率制度に関して数多くの議論が重ねられているので、雇用率制度をめぐる議論の概要を紹介し、わが国の雇用率制度の今後の検討に資することとする。

1 雇用率制度の運用をめぐる問題

登録障害者を増加させ、雇用率制度をより実効性のあるものにするための、主として運用面での改善策として、いくつかの議論がなされているので、その概要を紹介することとする。

(1) 制度の厳格な運用

現行の雇用率制度の運用を厳格にすれば、その実効性を高めることができるのではないかという意見がある。しかし、厳格な運用は困難を伴う。例えば、指定職種においては、事業主が自ら欠員を通知したならば、雇入れ数を概算して「一括」の許可証をジョブセンターが発行するという慣行がある。これを廃止又は修正するとなると、特定の障害者がその指定の職種に「適している」という主張を事業主に認めさせる必要がでてくることになり、これは

ジョブセンターの職員の腕に、その成否がかかってくることになるとともに、極めて大幅な運営コストの上昇をも意味することになる。また、これにより事業主との関係悪化も予想され、事業主の同意を必要とする他の事業に悪影響を及ぼすことになる。

(2) 法定雇用率の引き下げ

法定雇用率を実態にあわせて1%に引き下げること、考え方としては有り得る。しかし、これは、障害者雇用の促進には全く役立たない表面的な対策に過ぎない。登録資格のある障害者を含めれば全労働者の3%以上に達することを示すデータがあることから分かるように、雇用率の3%が問題ではなく、登録しない障害者が多いことであり、登録が奨励されなければならないのである。

(3) 登録奨励策の導入

障害者に登録を促すために、金銭的な奨励策を講ずることも考えられる。しかし、このことは、障害者は特別な優遇措置を必要としないという主旨と矛盾することになるとともに、逆に奨励策の乱用を招くことにもなる。また、登録制度を廃止した上で雇用率制度を運営する場合は、事業主が障害者を雇用しているという申告があった場合、その障害者が法にいう「障害者」であるかどうかを確認する必要があり、余計な行政コストが必要となる。また、本人の同意と障害を証明する根拠なしには、雇用数を妥当な方法により算定することはできないという問題もある。

2 雇用率制度の代替策をめぐる議論

以上の議論に加え、雇用率制度には、障害者の採用（ある程度は、雇用の継続）には効果的ではあるかもしれないが、実効性のある雇用政策の促進には全く効果がなく、本質的な欠陥があるという根強い意見もある。すなわち、この制度においては、人々が障害者として「登録」することに依存しているが、このような登録制度への依存は、一個人として扱われたいという障害者の欲求に反し、障害者を「障害者」という枠にはめてしまう恐れがある。自発的な登録制度と強制的な雇用率制度との組合せは、必然的に無理を生じるものであり、また、登録を強制することは障害者と政府の両者にとって受け入れ難いものである。したがって、雇用率制度はイギリス（その一）で指摘されたように「実効性に欠け、時代遅れで、履行不能」という結論を支持することとなる。

しかし、例え雇用率制度が不完全な制度であったとしても、制度を廃止してしまえば、事

業主に対して、障害者雇用は社会的な責務であるとの認識を事業主に伝えられないこととなってしまう、結果として、障害者の立場を弱めることになる。

このように雇用率制度には基本的な問題点があることから、雇用率制度にとって替わる実行可能な代替策が検討されなければならないとし、以下の議論がなされている。

(1) 納付金・助成金システム

ドイツの制度をモデルにした納付金・助成金システムは、雇用率未達成の事業主から納付金を徴収し、これを原資として障害者雇用を助成しようとするもので、①障害者の雇い入れ又は解雇制限に違反した場合には、罰金又は禁固に処す措置よりも、制裁措置としての実効性が高く、②雇用率未達成の程度に応じて、事業主から障害者の雇用促進に必要とされる資金を調達できるメリットがある。

しかし、極めて不都合な点もあり、雇用率制度と同一の問題点を共有する。つまり、事業主にとって公平であり、障害者にとっても受入れることができ、かつ、障害者の能力と人格について矛盾のない方法で「障害者」であるという確認をどのように行うかという問題である。さらに、同様のシステムである産業訓練基金(Industry Training Board)の経験では、相当程度の運営管理経費が必要とされるという問題も指摘されなければならない。

また、特別な援助を必要とするような重度障害者については、事業主は、実際に雇用するよりも、納付金を支払う方を選択することが考えられ、結果として、望ましい結果が得られないかもしれない。このことから納付金・助成金システムは、必ずしも障害者のための雇用の場を確保するという目標に大きく寄与するとはみられず、雇用率制度よりも大きなメリットはない。

(2) 差別禁止法の制定

障害者雇用に関する差別禁止法は、人種や性による差別を撤廃しようとする法律と同じ趣旨のものであり、その優れた点は、障害者に関する積極的な意図を事業主に伝えることができること、差別禁止法に基づく措置が、事業主の手に委ねられることである。また、障害者の新規雇用だけでなく、雇用の継続やその他の面でも有効に機能する。

しかし、問題がないわけではなく、人種や性とは異なり、障害は、職務遂行能力との関連でみなければならない。この結果、ある人から見れば差別のように思われることも、実際は正当な選考基準と勤務成績の見込みに基づいた雇用であって、差別ではないことも有り得る。

一方、差別禁止法は複雑で、運用基準が曖昧なものにならざるを得ない面も指摘される。この結果、運用基準が紛らわしい法律に直面した事業主が、従来より障害者の雇用を手控え

るようになるという危険がある。このことから障害者と事業主との関係が損なわれ、事業主に対する障害者雇用に関する説得が、法の施行前より困難になるとみられる。また、雇用差別かどうかを監視する特別の組織が必要とされ、多額の投資が必要となる。結果として、差別禁止法には政策目標の達成効果は乏しく、事業主の自主的な障害者雇用のための活動を阻害し、かえって、逆効果となる可能性がある。

(3) 一般法による雇用義務

障害者の雇用を促進するため、(障害者(雇用)法のような特別法ではなく)一般法において、事業主に障害者の雇用義務を課すことが考えられる。この案においては、障害者個人は、雇用省に対し苦情を寄せることができるようにし、雇用省の責任の下に法を執行することにする。苦情を受けた雇用省は先ず事業主に対し自発的な改善措置の実施を求め、それでも効果が得られない時には、障害者雇用に関する具体的な改善措置を命ずることとし、これに従わない事業主については追訴することとする。

この案は、法の適用範囲が障害者の新規雇用を越えた分野にも及ぶこと、障害者には登録義務を課さない点で、差別禁止法と同様のメリットを有する。さらに、正当な理由なく障害者雇用に関する改善策を講じない場合には、非常手段として法的手段に訴えるという論理的、かつ、一貫性のある主旨を事業主に伝達することができる。しかし一方で、法的手段に訴えることで、事業所内における障害者雇用に関する改善策を強制しても、表面的な変更にとまり、それ以上の成果が達成できるかどうかは必ずしも明確ではない。また、事業主の行動を常に監視しなければならないことから、多額の投資を必要とし現実的ではないという問題もある。障害者個人から寄せられる苦情の調査と、事業主との長引く交渉に労力を割かざるを得ないということは、障害者の雇用機会の拡大という行政目標からすれば必ずしも最善の策とはいえない。したがって、この案は、実行を正当化するだけの成果をもたらす可能性は低いと思われる。

(4) 会社法の要件強化

会社法(1985年)においては、法の適用を受ける会社(従業員規模 250人以上)は、取締役会報告書の中に、障害者の雇用、雇用の継続及び昇進等に関する経営方針を記述することが定められている。このことから、「障害者雇用適正実施基準」(Code of Good Practice)において、取締役会報告書に含めるべきとされた方針(障害者の募集、訓練、昇進、雇用の維持など障害者雇用のあらゆる面についての建設的な方針)のいくつかについて、企業がこれらの障害者雇用に関する建設的な方針を採用することを報告書に盛り込むよう法的に義務

づけることも一つの案とされる。これによって、障害者雇用に関する取締役会の注意を喚起することができるわけである。

しかし、取締役会報告書の内容は、障害者の雇用方針だけではないことから、記載される問題の数が多ければ多いほど、取締役は問題のすべてに十分な注意を払うことはできなくなる。その結果として、障害者雇用に関する方針の詳細な記述を要求する規定を設けたとしても、方針が実際に実行されるという保証にはならない。したがって、会社法の要件の強化は、障害者雇用の促進に必ずしも貢献するとは言えない。

3 まとめ

以上のような議論の最後に、「法的な制裁措置」を楯にして障害者の雇用を奨励する方策が、機能するかどうかについて議論がなされている。しかしながら、このような方策は、結果としては機能しないと結論づけている。その理由として、①法的な制裁措置を実効あるものとするためには、賦課される義務の性格が明確でなければならないが、障害は人種や性とは異なり、職務遂行能力との関連でみなければならないことから、事業主の措置が妥当であるかどうかを判断する上で議論の余地が生ずること、②「障害」は、必ずしも明確に規定できる単一の状態ではないので、事業主に、障害者を何人以上雇用すべきといった方式で雇用義務を課するような法律については、これをうまく運用することは困難であることをあげている。このことは、様々な労働市場条件の下で、45年余にわたって、歴代の政権が、障害者（雇用）法という「法的な制裁措置」を伴う法律を運用してきたにもかかわらず、当初の目的どおりの成果が得られなかった事実によって既に証明されている。

以上のことから、イギリス政府の考えでは、「法的な制裁措置」によって、障害者雇用の促進と改善を進める新しい法律を制定することは適切でないとしている。しかし、雇用率制度を廃止するとなれば、障害者の雇用は、社会的な責務ではないという誤った考え方を事業主に伝えることとなるのではないかという議論が残る。また、実効性の伴わない法律を正当化する十分な根拠がないにもかかわらず、現行の雇用率制度の存続を正当化することができるのかという問題も残る。

以上のような議論の中で、現在も雇用率制度は存続している。わが国の雇用率制度は、既によく知られているように、イギリスをはじめとするヨーロッパ諸国に学び、1960年に制度化されたものであり、幾たびかの改正によって比較的うまく機能してきてはいるものの、雇用率制度の基本問題をめぐる議論には決して無関心ではいられない。45年余にわたる歴史を持つイギリスの雇用率制度が、今後どのように扱われるのか、その動向を今後とも注目していくことが

重要となる。

参考文献

Employment Services : Employment and Training for People with Disabilities

第 5 章 スウェーデン

スウェーデンにおいても、完全雇用の達成が重要な政策目標の一つとされている。このことは、障害者についても当然の目標とされるが、政府が採択した障害者のための行動計画 (action programme) においては、障害者の職業生活は、個々の障害者の生産能力に応じて設計され、必要に応じて修正されるべきとされている。そして、このための政策は、障害を持つ求職者のために雇用機会を創出し、それに向けて競争力を高めることに高い優先順位を置いて展開され、最近においては職業紹介活動に重点が置かれるようになっている。

また、主としてヨーロッパ諸国において導入されている雇用率制度は有効な雇用の促進の施策の一つとされていることから、スウェーデンにおいてもこれまでも種々の議論はなされたものの、ノーマライゼーションの理念に反するとして退けられている。

1 一般法にみられる障害者関係の規定

スウェーデンにおいては、障害者対策のための特別法を持たないことが基本とされていることから、雇用促進法 (Promotion of Employment Act)、雇用保障法 (Security of Employment Act)、労働環境法 (Work Environment Act) といったいくつかの一般法の中に障害者の雇用促進と安定のための対策が規定されている。

(1) 雇用促進法及び雇用保障法

雇用促進法 (1974年) においては、高年齢者及び障害者の雇用の促進と安定策が規定されている。対象となる障害者は、「労働能力の減退した者 (その原因は問わない)」と定義され、事業主に対しては、雇用障害者の数、解雇の状況などを州労働局へ報告することを義務づけるとともに、雇用障害者のための作業条件の改善、解雇又はレイオフの対象となった障害者の継続雇用、障害者の新規の雇い入れなどに関し州労働局と協議することを義務づけている。障害者の雇用の促進と安定のための措置は、できる限り事業主の自主的な努力によるとされているが、それでも解決されない場合にあっては、州労働局は事業主に対して所要の指示を行うこととなる。事業主がこれに従わない時は、労働市場庁に通知され、公共職業安定所の紹介する障害者以外の採用は禁じられると規定されているが、これまでこの強制的な措置は適用されたことはない。

一方、雇用保障法は、労働者を解雇する場合 (一時解雇を含む) には正当な理由がなければならないこと、労働者には先任権 (注) が認められていることなどが規定されている。し

かし、障害者の場合には、先任権の規定にかかわらず、現職に留まる優先権が与えられることが規定され、雇用の継続に配慮されている。

(2) 労働環境法

労働環境法においては、労働条件は、身体的、精神的な特性に適したものでなければならないこと、事業主は、個々の労働者の作業への適性について考慮しなければならないことなどが規定されているが、1986年1月の改正においては、50人以上の労働者を雇用する企業では、事業主及び労働者代表で構成される「安全委員会」の設置が義務づけられた。

これは、事業所内リハビリテーション活動の促進を目的とするもので、事業所内のこの種の活動強化が、障害者の発生予防と雇用継続に大きな役割を果たすことに着目した対応策であった。その後、政府の「リハビリテーション問題委員会」は、1988年10月に障害者のリハビリテーションに関し、①リハビリテーションの推進に関する事業主責任が強化されるべきこと、②病気となった労働者については、できる限り早い段階から職業リハビリテーションの計画が樹立され、適切なサービスが提供されなければならないこと、③関係機関の連携が従来以上に強化されなければならないことを提案し、事業所内リハビリテーション活動の重要性を強調している。

また、事業所内リハビリテーションの推進には、財政的な裏付けが必要となることから、国会において、事業主は、1989年9月から1990年12月までの間、賃金総額の1.5%を「職業生活基金」(Working Life Fund)に納付しなければならないとする議決がなされ、基金は、長期求職者の職業リハビリテーションを促進し、あるいは労働環境を整備することに充当されることとされた。

2 障害者雇用促進のための特別措置

上述のような一般法における障害者の雇用促進と安定策に加えて、障害者の特性に着目した雇用促進のための特別措置が講じられている。

(1) 雇用可能性評価センター

雇用可能性評価センター(Employability Institute) (Ami) は一般的な職業紹介サービスでは就職することの困難な求職者のために、職業リハビリテーションと集中的なカウンセリングのサービスを提供する施設として運営される(全国で82カ所)。一般求職者とは異なる問題を持つ身体障害、聴覚障害、知的障害、精神障害などの障害者については、

Am i -sが設置されており、ここにおいてサービスが提供される（全国で34カ所）。

なお、Am i -sについては、1986年から、雇用事務所やAm i との連携関係を深め、あるいは、巡回サービスを実施するなどして、障害求職者が、自分達の住んでいる地域でサービスが受けられるように努められている。

(2) 補助金付雇用制度

賃金を補助する制度は、1934年に導入され、ついで、1960年代には準保護雇用(Semi-She-
ltered Employment) が創設されたが、これらの2つの補助制度は、1980年の制度改正で統
合され「補助金付雇用」(Wage-Subsidized Employment) という新しい名称で呼ばれるこ
ととなった。

これは、企業、地方公共団体、公企業、団体などが障害者を雇用した場合に補助金を交付
するもので、公的セクターについては、賃金の100%、民間事業主などについては、賃金
の25%から50%の範囲で補助するものであったが、1984年には、50%から90%の範囲で補助
されるようになった。この結果、対象障害者は、1980年の29,600人から、1988年には、40,4
00人、1989年には、44,500人へと大幅に増加した。

現在、この補助金付雇用については、障害者の労働能力にもっと適応したものとなるよう
に、特に、事業主が重度の障害者を雇用する場合には、もっと高い比率で補助されるべきと
の意見が多くだされている。このため、1988年から、雇用事務所と事業主の間の協議によっ
て補助額を定めるより弾力的な方式の補助金制度が試行されている。

(3) 作業補助具などの援助

障害者に対しては、1984年から、政府が作業補助具の購入のための補助金を支給する制度
が導入された。その後額の引き上げが漸次行われ、現在では年間32.5クローネとなっている。
一方、事業主に対しては、事業主が講ずる作業補助に要する人的経費及び特別の施設・設備
(ワークステーションなど)を設置するための経費に対して補助金が支給される。特別の施
設・設備のための補助金は、5万クローネを上限として支給される。また、特別な場合、あ
るいは、コンピュータを活用した補助具については、この限度額を超えて補助金が支給され
る。

また、視覚障害者やその他の重度障害者のための作業補助に要する人的な経費については、
年間5万クローネ(1986年から、それまでは2万5,000クローネ)を限度として補助金が
支給される。

さらに、日常生活において、あるいは職業訓練を受講するために乗用車の購入を必要とす

る場合には、5万から8万5,000 クローネまでの補助金の支給を受けることができる（障害児の親であっても対象とされる）。

3 保護雇用の動向

一般労働市場で雇用機会の得られない障害者については、保護工場が設けられている。対象障害者は、身体的又は精神的欠損あるいは社会的障害（アルコール中毒や麻薬中毒など）のために職業に就いたり、それを維持することが困難な者で、一般労働者の標準労働時間の2分の1に当たる週20時間以上の就業が可能な者とされる。保護工場は、従来、地方自治体又は民間団体によって運営されていたが、生産について相互に補完しあいながら企業活動を強化し、保護雇用の効率的な運営に資するため、1980年1月から「サムハルグループ」(Samhall Group)の統一的な管理の下に置かれた。

サムハルグループの総収入は、約5,500クローネ（1987年度）で、うち47%は売上、残りの53%は、国からの補助となっている。

1987年度時点で見ると、多くの障害者が製造業に従事していることから、サムハルグループでは、情報技術、製図、花の栽培・園芸、レストランなどのサービス分野での職域開発に努めている。

保護雇用から一般雇用への移行促進も重要な課題とされ、サムハルグループは、保護雇用障害者の2%以上を一般雇用に就けるように努力することが義務づけられている。このため、1985年から一般企業の協力を得て、障害者が、地域の企業の生産ラインに組み込まれて働く方式（build-in workshopと呼ばれるもので、企業で働く障害者の雇用責任はサムハルグループにあり、仕事の監督、技術的支援や生活面の支援はサムハルグループが行う）も試みられるようになっており、1987年度では、325人の障害者が20カ所の企業で、この方式で働いている。

1987年度のサムハルグループの年次報告によれば、保護工場からの一般企業への移行率は、4.1%と報告されているが、これまでの経験では、このうち20%程度の障害者は再び、保護工場に戻って来るとみられている。

（注）解雇（一時解雇を含む）において、在職期間の長い労働者は、在職期間の短いものよりも優先的に職場に残れる制度をいう。

第 6 章 ノルウェー

ノルウェーにおいても、「完全雇用の達成」が目標とされ、障害者対策においても、「できる限り一般雇用の場が与えられるべき」と考えられている。

一般労働市場における障害者の状況をみると、失業率の高まる中で、求職障害者の数も大幅に増加してきている。1980年には、求職障害者は、12,496人であったものが、1989年には27,240人と2.2倍となり、今後も同様の増加傾向が指摘されている。これに対応し、障害者雇用対策の充実が図られてきたが、OECD報告は、1980年代の障害者雇用対策に関して次のような特徴を指摘できるとする。

- ① 障害者の雇用対策は、労働市場政策の一部であることから、雇用・職業リハビリテーション対策を保健関係機関から労働市場関係機関の責任とする傾向がみられること。
- ② 従来は、事業主の障害者雇用努力と障害者自身の職業的自立の努力を促すことに重点が置かれていたのに対して、企業における労働環境整備の促進、そのための財政的援助、事業所内リハビリテーション (In-plant rehabilitation) の充実のための施策の強化など障害者の発生防止と障害者が労働市場に出されないようにするための早期介入施策に重点が置かれるようになってきたこと。
- ③ 障害者のための職業リハビリテーションは、地域に密着した形で実施されるべきとの考え方が強調され、重度障害者のための小規模の地域に密着した施策の充実が高い優先順位が置かれるようになったこと。
- ④ 1960-70年代においては保護雇用に重点が置かれてきたが、普通 (ノーマル) の職業生活をめざすことが強調され、障害者を社会にインテグレートするための一般雇用を目指した職業リハビリテーションのサービス (期間を限定した賃金助成などによる) に重点が置かれるようになってきたこと。言い換えれば、(保護雇用のように) 小数の障害者に対して継続的な援助サービスを実施するよりも、より多くの障害者に職業的自立のためのサービスを提供することに重点が置かれるようになってきたこと。
- ⑤ 従来、失業手当にまわされてきた財源を、より積極的に障害者の一般雇用の促進のために振り向けるなど関連の公的サービスの調整・協力の努力が強化されるようになってきたこと。

1 一般雇用の促進と安定

ノルウェーにおいては、一般対策の中で障害者対策を推進していくことが原則とされ、一般法の中に障害者の雇用・リハビリテーションのための規定がなされている。ここでは、上述の

ような特徴を指摘される雇用対策のうち、充実・整備がなされたいくつかの対策についてその動向を紹介することとしたい。

(1) 労働環境法

一般法の中でも大きな役割を果たしているのは労働環境法（Work Environment Act）（1977年）とされている。同法においては、「個々の労働者は、自分の能力と欲求に合った仕事をし、それを継続する機会を与えられるべきである」という基本原則が規定されている。そして、このための具体策として、①施設・設備については、できる限り障害者に配慮したものとすべきこと、②中途障害者（事故又は病気による）については、その雇用の継続に努めるべきであり、そのためには、施設・設備の改善、新しい職務への適応訓練、さらには必要な事業所内リハビリテーションの機会が与えられなければならないこと、③中途障害者を従前とは異なる仕事に配置替える場合には、当該労働者と労働組合に事前に協議しなければならないことなどが規定されている。このような措置は、障害者が労働市場に出されるのを防止し、雇用に寄与することから、報告は、労働環境法制定以来10年余の間に障害者をめぐる状況は大きく改善されたと指摘する。

障害者の雇用対策において、事業所内リハビリテーションが大きな役割を果たすとの認識から、労働環境法は、50人以上の労働者を雇用する事業主に対して、障害者雇用に関する諸問題を扱う「職場環境委員会」の設置を義務づけている（一部の企業では、委員会の下にリハビリテーション小委員会が設置される）。事業所内リハビリテーションを必要とする者は、全労働者の4%程度とみられる。事業所内リハビリテーション活動のメリットとしては、①迅速に対応できることから、リハビリテーションに必要な期間を短縮できること、②継続雇用されていれば、職場復帰することは容易であるし、新しい企業での職場復帰という困難を避けることができること、③体系的な事業所内リハビリテーション活動を実施すれば、全体的な職場環境の改善、病欠の減少などの効果が期待できることなどがあげられている。

このため、政府としては事業主が雇用障害者を対象として自主的にリハビリテーションの充実に努めることが重要であるとし、その充実のための指導を強化している。しかしながら、事業主がこれを実施するためには、特別の作業所の設置や作業補助具の購入などの追加的な経費の負担が必要とされることから、事業主が事業所内リハビリテーションを体系的に推進することを条件として、職業訓練のための部門の設置経費については、その50%までの無利息の貸し付け（50人以下の事業所については、80%まで）、運営費については、障害者を指導する者に支給される賃金などについて、その50%の助成（中小企業が共同で実施する場合には最初の2年間は全額助成）をすることによって、事業所内リハビリテーションの拡大・

充実に努められている。このような施策の結果もあって、1987年時点でみると、対象者の70%が元の職場に復帰できたと報告されている。

(2) 一般雇用の促進措置

一般雇用の促進する方策として雇用率制度はよく知られているところである。そして、ヨーロッパの多くの国でこれが導入されているが、ノルウェー政府は、雇用率制度などによって障害者の雇用を事業主に義務づけるなどの方策は講じていない。

これは、雇用率制度などの法制的な措置は、雇用当局と事業主との協力関係を促進することにはならないこと、労働者をノーマルなもの（normal）（一般労働者）とそうでないもの（B-team）（障害労働者）に分けることとなること、また、雇用率制度によって確保されたポストを偏見（stigma）の目でみることとなることなどの問題を生じ、結果としてノーマライゼーションの理念に反するとの考えによるものである。

そして、事業主が障害者雇用に関する活動を援助するため、次のような措置を講じ、障害者の社会への統合を促進している。

イ 賃金補助制度による雇用の促進

賃金補助制度は、職場適応指導を必要とする障害者を対象とし、一般雇用の促進によって社会への統合を図ろうとするものである。障害者を雇用する事業主は、障害者を職場に適応させるための追加的な経費について補助を受けることができるが、この額は雇用障害者の賃金コストの75%とされ、期間は6カ月間とされている。その後においても、雇用障害者の生産性が非障害者の平均に達しない場合には、賃金コストの40%が最高18カ月間にわたり補助される。精神薄弱者又は事業所内リハビリテーション対象者については、さらに12カ月間延長することができる。事業主は、補助金支給後も障害者を継続雇用することが求められ、一般雇用の促進の上で効果的な施策とされている。1987年度においては、対象障害者の52%が一般雇用の場を得、さらに、5%は賃金と年金を得ながら(wage/pension combination)一般雇用の場を得ている。

ロ 職業紹介サービスなどの充実

求職障害者が一般労働市場での雇用機会を得られるようにするためには、職業紹介サービスも重要とされる。このため、職業カウンセラーと職業紹介官がチームを組んで紹介サービスを提供するチーム方式が導入された。また、職業紹介のパイロットプロジェクトとして、10-15人程度の障害者を対象とし、通常の職場環境の中で特別の援助担当の職員によって必要な援助を実施しながら雇用を拡大しようとする援助付雇用モデル（Supported Employment Model）が試行されている。

職業紹介のサービスは、従来から精神薄弱者についてもその直接的な対象とされてきた。しかしながら、報告は、現実には、精神薄弱者は職業リハビリテーションの対象から外され、一般雇用だけでなく、保護雇用からも排除されてきた傾向があったと指摘する。精神薄弱者の登録障害者に占める割合は、2－3％に過ぎないが、普通教育制度の充実と障害者関係団体の努力、さらには権利擁護思想の進展によって、1980年代になって、精神薄弱者に対しても雇用機会を与えていこうとすることに大きな関心が寄せられるようになってきている。この結果、上述の援助付雇用においても、主たる対象は精神薄弱者とされているが、さらに、1990年代のはじめには、精神薄弱者に焦点を絞った包括的なサービスの実施に向けての検討がなされている。精神薄弱者については、精神薄弱者を雇用する際の経済的な負担よりも（賃金補助制度があるので）、むしろ各種の特別の配慮が必要とされることから、従業員の中から適切な者を「援助者」(Supported Persons)として配置するなど個々の精神薄弱者のニーズにあったパッケージ方式の援助策を講ずることが検討されている。

ハ 職業準備訓練の充実

職業準備訓練(Work Preparatory Training)は、職業的な目標と可能性を明確にできない主として若年の障害者を対象として、労働市場への移行が円滑にできるように評価と訓練を実施するものであり、訓練期間は、3年を限度とされている。職業準備訓練の一部は、通常の作業場面で実施され、必要に応じ個々の障害者の特定の能力を開発するための課題が課される。対象者には、障害年金又はリハビリテーション手当が支給されるが、同時に生産に応じた加工賃が支給される(年額1万6,000クローネ以下とされている)。対象者の3分の1が、精神薄弱者で占められており、若年障害者が主たる対象となっている。

1987年時点で見ると、終了者の27％が一般雇用(うち7％は賃金と年金を得ながらの雇用)の場を得ている。

2 保護雇用の動向

(1) 保護工場

一般雇用の場に就くまでに保護雇用を必要とする者のために保護工場(Sheltered Enterprises)が設置されている。障害者が一般雇用へ移行できない場合には、ここが永続的な雇用の場(通常の賃金を得ながら)となる。

保護工場の運営主体は、地方自治体(通常は運営委託)とされ、中央政府は、保護工場の設立・運営に関して最初の2年間は雇用障害者の賃金コストの85％、その後は65％の財政援

助を行っている。また、保護工場は、雇用障害者1人について一定額のリハビリテーションサービスのための経費を受けることができる。

保護工場には、リハビリテーション委員会 (Rehabilitation Committee) が設置されており、雇用障害者が一般雇用への移行が可能かどうかについて定期的に評価・検討がなされる。政府は、1985年保護雇用のあり方を検討するための委員会を設置したが、この委員会からの提言に基づいて1987年から施行された規則においては、保護工場は、従来以上に営業効率を高めるために努力するとともに、リハビリテーション活動の強化を求めている。

1988年度においては、保護工場に雇用されている障害者は、4,768人となっている。障害の種類別にみると、半数が労働災害による身体障害者で占められ、約3分の1は、精神障害者、残りの約4分の1はアルコール中毒などの問題をもつ者となっている。保護雇用から一般雇用への移行は、前述の措置にもかかわらず必ずしも満足のいく結果とはなっておらず、1988年度では378人、移行率は7.9%に過ぎない。このように移行率が低いことの原因として、報告は、保護工場においては比較的賃金が高く、労働条件がよいこと、一般労働市場における失業率が高いこと(1989年で4.1%)などをあげている。

(2) 公的セクターにおける保護雇用

公的セクターにおいても、一般雇用の困難な障害者を対象として、通常の労働環境の中での職業訓練によって、また、必要に応じ特別のポストを設けることによって永続的な雇用の場が提供される。これは、保護雇用の代替措置であり、地域社会にできる限り多くの雇用機会を創出しようとするものである。

公的セクターが、雇用障害者のために支給する賃金については政府から補助される(最初の10カ月間は85%、その後は65%)。対象者は、通常の労働環境の中で働くことのできる中程度の障害者とされ、雇用障害者には通常の賃金が支給される。しかし、同時に適切な場合には、できる限り早く、一般雇用へ移行することが義務づけられている。1988年度においては、1,844人がこれによって雇用・訓練の機会を得ているが、1989年度からは、雇用・訓練の期間は最高4年とされている。

3 関連対策の動向

リハビリテーション分野における技術支援は、1980年代に発展してきたが、報告は、職業リハビリテーションの分野においても技術支援に関心が寄せられはじめてきたと指摘する。1984年に設置された「障害者のための技術支援委員会」は、政府の関係機関と民間の障害者団体な

どの代表で構成され、新技術の研究・開発、情報の提供、スタッフの研修などを行っている。この委員会の指導の下に、地域のヘルスケア・サービスの重要な部分を担う技術援助センター（Technical Aid Center）においては各種のサービスが提供されている。センターにおいては、障害者が必要とする各種の機器は貸し付けられるが、これまでは、日常活動に関するものが中心といえる。しかし、障害者の職業的自立において技術支援が極めて重要であるとの認識から、政府は、コンピュータ技術を職場に応用した職域開発に大きな関心を寄せている。また、いくつかの障害種類の障害者によって、情報技術を活用したプロジェクトが試行され、よい結果をもたらしていることから、この面での、関係省庁の連携の強化が促進されようとしている。

第 7 章 オランダ

オランダにおける社会政策の目標は、すべての人に同等の機会を保障しようとすることに置かれ、特に雇用政策は、社会政策の中でも主要な位置づけを与えられている。

雇用政策においては完全雇用が政策目標となることから、労働市場では弱い立場にある障害者が職業生活に参加できるような措置を講ずることが重要となる。障害者に限らずすべての人にとって、職業は最も重要な社会活動であり、自己の成長を促進し社会への統合の一手段とされることから、障害者の雇用促進の措置は、労働市場において社会的な不利を有する他のグループのための対策とは切り離せないとの考え方が強調され、統合化した取り組みが展開されている。

障害者の雇用の促進を図るため、「障害者雇用法」(Handicapped Workers Employment Act) が制定され、1986年7月1日から施行されている。しかし、公共の交通機関や施設・設備、さらには、職場環境の不備など各種の障壁があることに加え、全般的に雇用機会の不足がみられることから、OECD報告は、障害者を社会に統合するための障害者雇用法をはじめ、「労働環境法」(Working Environment Act) (1983年)などの各種の施策の充実にもかかわらず、最近においては、社会的な給付に依存しようとする障害者が漸次増加する傾向を指摘する。

ここでは、このような状況の中で、労働環境法及び障害者雇用法に基づく対策などについてみることにする。

1 労働環境法

労働環境法は、基本的には、労働災害を防止し、職場における労働者の安全衛生を目的とするものであるが、第6章のノルウェーの例にみられるように障害者対策においても大きな役割を果たしている。同法は、1983年1月に施行されたが、その後、適用範囲が漸次拡大され1990年には完結すると見込まれている。

同法は、事業主に対して雇用労働者のために最善の労働条件を確保するとともに、その安全、健康の維持、福祉の増進のための施策を講ずることを義務づけている。また、一方雇用労働者についても、すべてを事業主の責任とすることなく、協力する責任があることなどが規定されている。また、中小企業については、適切な作業環境を整備することが困難な面もみられるので、1989年からは、このような企業に対しては環境改善のための補助金が支給されている。

このような措置は、障害者雇用法に基づく障害労働者の雇用義務及び障害に配慮した職務の構成、施設・設備の設置義務、さらには職業安定所における解雇規制の措置の厳格な運用などと相まって、労働災害などによって障害者となった労働者が元の職場へ復帰するのを容易にし

ている。ちなみに、1987年度においては、元の職場に復帰した労働者は1万4,500人であったものが、1988年度では、1万5,700人へと増加している。

2 障害者雇用法

(1) 障害者雇用義務

障害者雇用法の対象とする障害者とは、①障害者手当又は障害者年金受給者、②企業内でなんらかの措置なしには働けない者、③疾病などのため職業に就き、それを遂行することが困難な者又は特別の措置がなければ職業に就き、それを遂行することが困難な者と定義されている。

同法の基本となる考え方は、①障害者の雇用を阻害する要因をできる限り軽減させること、②適切な職業リハビリテーションサービスの提供によって障害者自身の雇用阻害要因を軽減させること、③関連施策と関係団体との連携の強化の3点に集約することができる。そして、第1の目標を達成し、一般雇用を促進するための措置として、障害者雇用法は、努力目標制度と雇用率制度 (Target and Quota arrangement) の2つの措置を規定している。

努力目標制度においては、事業主、事業主及び雇用労働者の団体が、相互の話合いと協力の下に、障害者に雇用の機会を与えるための措置を講ずることが目標とされる（これは公的な機関についても適用される）。努力目標制度によって障害者雇用の実績をあげるためには、明確な目標設定が不可欠とされることから、オランダ政府は「労働者全体の5%を障害者が占める状態」になることを目標とし、公的部門及び民間企業においてはこれを実現するために最大限の努力をすることが義務づけられている。

さらに、目標達成のための手段についても明確にする必要があることから、次のような手段があるとしている。

- ① 障害者の訓練あるいは労働の機会を提供する施設の設置
- ② 企業の一部門における障害者の配置転換のための制度の創設
- ③ 安全で、健康的かつ快適に仕事ができる職場環境の整備による障害者の雇用促進
- ④ いたずらに高いレベルの職務要件を課している職務を見直し、障害者にふさわしい仕事の発見と留保
- ⑤ 障害者の能力を維持・向上させるための施策の実施
- ⑥ 企業内のあるいは他の事業所における適切な障害者雇用機会の創出
- ⑦ 雇用障害者に配慮した職務の構成、施設・設備を設けるなどした場合の助成金の活用
- ⑦ 病気や障害により著しく生産性が低い場合の最低賃金の適用除外申請

しかしながら、そのような目標設定にもかかわらず障害者の雇用が促進されない場合にあっては、事業主に対して3%から7%までの間の強制的な障害者雇用義務 (compulsory quota) を課すことができると規定されている。この規定は、同法が1986年7月1日から施行されているにもかかわらず、1989年7月1日からとされており、この時には、あわせて納付金制度も導入され、雇用率未達成の事業主は納付金を納めることが規定され、一方、雇用率を超えて障害者を雇用している事業主に対しては納付金が還元されることが規定されている。

なお、納付金の額は、賃金総額の38分の15 (額にすれば、年間1万ギルダー) とされている。

(2) 施設・設備改善その他の措置

事業主に対する障害者雇用促進のための措置に加えて、雇用障害者の障害に配慮した職務の構成、施設・設備を設ける義務が事業主に課されている。そして、これに伴う経費については国からの助成金を要求できることとされている。

なお、事業主がこの義務を適切に遂行しなかった場合には、工場検査官は、その義務を果たすように命ずることとなる。

また、障害者の賃金に関しても規定され、非障害者と同等の仕事を行っている場合には、同等の給与が支給されるべきとされている。さらに、事業主が、就労することの困難となった者を解雇する場合には、あらかじめ地域の職業安定所の許可を得ることが義務づけられ、障害者が不利な扱いを受けないよう十分な規制がなされている。

なお、1978年及び1985年に、最高裁判所からこのことに関して次のような重要な判例が示されている。

- ① 就労が困難となった労働者であっても、当該労働者が定められた業務を遂行できる場合には、その業務の相当する賃金を受けることができること。
- ② 短時間就労を希望する労働者は、それに相当する賃金を受けることができること。
- ③ 疾病のため定められた業務を遂行できなくなった労働者が、それ以外の業務を遂行することを希望した場合には、事業主がその申し出を受け入れなければならないこと (受け入れることができない正当な理由がある場合にはこの限りでない)。

また、事業主が正当な理由なくこの申し出を受けなかった場合には、労働者は、その業務の遂行によって得られる賃金に相当する給付を受けることができること。

(3) 障害者雇用法の見直し

障害者雇用法における各種の措置は、必ずしも十分な効果を発揮しているとは言えない。すでに同法が国会で審議されていた段階から見直しのための検討が約束されており、改善策の検討のために、同法の実施状況、成果などについての基礎的な調査が現在実施されている。

調査は、企業に関する調査、労働協約に関する調査及び実施面の調査の3つに分けられる。まず、企業に関する調査においては、障害者が企業にどの程度雇用されたのか、また、障害者雇用に関しどのような方策が講じられたかなどが、労働協約に関する調査においては、事業主及び労働者団体が、障害者雇用法に規定された各種の措置をどの程度労働協約に組み入れているのかなどが、さらに、実施面の調査においては、障害者が通常の職業生活へ参加し、それを継続させるための法制上の措置に対して関係団体（事業主団体、労働組合、障害者関係団体、施策の実施機関）がどのような反応をしたかなどが調査される。オランダ政府においては、その結果を基礎として、関係団体の意見をも聴取しつつ、事業主に対して強制的な雇用義務を課すかどうかを含む新たな政策決定を行おうとしているが、わが国としても、大いに関心のある問題であり、引続きその動向を把握・分析することが必要となる。

3 保護雇用の動向

保護雇用は、保護雇用法（Sheltered Employment Act）（1969年1月施行）に基づいて、一般雇用に就くことの困難な障害者のために提供される。

対象となる障害者は、カテゴリーA（通常の生産性の3分の1以上の作業量の者）又はB（通常の3分の1以上の作業量はないが、労働に従事することが有益であるとみられる者）とされている。

保護雇用の初期においては、永続的な雇用の場を提供するという保護的な側面に重点が置かれたが、その後は、リハビリテーションと訓練の機会を与えられ、地域社会に統合できるよう作業能力を高めることに重点が置かれるようになった。

保護雇用の対象者は、制度発足当初においては、4万1,000人程度であったものが、その後漸次拡大し、1983年末には8万1,000人、これに伴う中央政府の補助金負担は約30億ギルダーとなった。このため、すでに、1982年には、保護雇用を支えるための財源の抑制策が政府決定され、保護雇用に関する中央政府の役割を大幅に地方自治体に委ね、補助金負担を抑制することとする保護雇用法の改正が行われた（1989年1月から施行）。その結果、中央政府の関心は専ら保護雇用の効率性をどのように高めるかに向けられ、効率的に実施されない場合は、予算の減額などの措置が講じられることとなった。また、1993年1月1日までは、保護雇用の

ための中央政府の補助金負担額は、1983年末の約30億ギルダーを超えてはならないことが決定された。これを受けて、保護雇用の対象者についても、1984年6月1日現在の8万2,000人を限度として凍結され、その後は漸次減少させることとされ、1988年度末では7万8,000人規模へと縮小された。

この結果、保護雇用には、従来以上の効率的な運営が強く求められるとともに、保護雇用の一方の役割である一般雇用への移行促進が重要な課題となってきた。一般雇用への移行促進策が講じられてはいるものの、移行率は、2%程度に過ぎないことから、障害者雇用法の措置の活用、地域の関係機関との連携強化、さらには、一般企業における就労経験の場の拡大など多様な方策が現在検討されている。